

V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina.

## Entre la creciente desigualdad, el bienestar cambio de rumbo. Notas analíticas comparativas sobre políticas sociales en Argentina, Uruguay y Chile

Patricia Elizabeth Scarponetti\*

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales, UNC, Córdoba,

Argentina.

**pscarponetti@yahoo.com.ar**

### Resumen

En lo que va del siglo, la expansión del debate sobre las políticas sociales en la región convalidó cada vez más un destacado y transdisciplinario análisis, enmarcado en los agudos procesos de cambios sociales acaecidos en la Región. Su permanente controversia política, académica y técnica, emergió signado por transformaciones diversas y por el crecimiento sostenido de la desigualdad. Las transformaciones en el mercado laboral configuraron una nueva matriz societaria, caracterizada por el pasaje desde políticas sociales con eje en una protección social *contributiva* hacia políticas sociales *no contributivas*. Se abrió así el famoso *combate a la pobreza* auspiciado por organismos internacionales. Este viraje que eclipsara los modos previos de implementar políticas sociales en Uruguay, Chile y Argentina desde una matriz *estadocéntrica* hacia una *mercadocéntrica*, fue implementado por gobiernos que, aún de diferente signo político, permite caracterizarlas como un modelo *híbrido*. Se propone presentar la dinámica del debate a partir de una comparación *transcontextual*, reconociendo a cada uno de los tres países como contexto de estudio; se entiende aquí dos niveles de contextos, por un lado, los cambios económicos internacionales, así como su impacto en cada uno de los países de referencia en términos de legitimidad política.

Palabras claves: BIENESTAR, DESARROLLO – CIUDADANÍA - PROTECCIÓN SOCIAL - DERECHOS SOCIALES.

## Introducción

Las retóricas de las políticas sociales nos proveen de marcas de sentido tanto del porqué como del para qué, determinado la extensión de sus implementaciones y los modos de provisión del bienestar a las poblaciones de un determinado territorio. Sin embargo, no siempre se puede visualizar cómo es que sus contenidos se mantienen o reconfiguran. En sus sucesivas transiciones históricas y en las diferentes versiones de sus finalidades e implementaciones, si no nos detenemos a pensar porque a veces se apela al bienestar y otras a la protección social o al riesgo social, a los derechos de la ciudadanía o a los derechos sociales, no podremos observarlas o evaluarlas en el marco de su complejidad histórica acumulada. Sobre todo, en correlación con los límites que marcan el juego de la legitimidad política en cada uno de los países de referencia, de modo tal que posibilite captar un conjunto de dimensiones que prefiguran el debate sobre las políticas sociales.

En el devenir histórico de Uruguay, Chile y Argentina, dar cuenta de la problemática que acarrea la provisión de bienestar social en la conjunción entre democracia y capitalismo ha derivado hacia el tratamiento de dos cuestiones; si por un lado la discusión ha girado sobre los valores democráticos y las funciones del Estado respecto al mercado frente a las desiguales condiciones de origen de los ciudadanos de cada Estado-Nación, otro tipo de examen, fruto de sucesivas y complejas controversias sobre la relación entre capitalismo y Estado del Bienestar, encuentra su punto de inflexión en las tensiones entre la primacía de las transformaciones económicas por sobre las políticas. Si en el primer caso se privilegia los factores sociopolíticos como estructurador analítico, en la segunda línea de análisis se dirime que posibilidades les quedan a los Estados democráticos en el marco de la actual fase capitalista<sup>1</sup>.

Las interrogaciones sobre el discurso político que sustenta los cambios semánticos que operan en las políticas sociales e inciden en sus implementaciones presenta varias vías de análisis; una de ellas es la explorada por Panizza (2002) en términos de hegemonía, en base a la recuperación del concepto gramsciano<sup>2</sup>; sin embargo, ha señalado el autor, un proyecto

---

<sup>1</sup> Un tratamiento más extenso véase en Scarponetti Patricia SCARPONETTI Patricia (2018) Políticas Sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones comparativas entre Uruguay, Chile y Argentina. Serie *Working Papers*. INCASI.

<sup>2</sup> “Una propuesta política será verdaderamente hegemónica cuando aparece no solamente como la mejor sino como la única posible (...) Cuando un discurso se constituye en hegemónico él mismo se cristaliza en ciertos

político siempre contará con otros proyectos antagónicos amenazantes del propio, conformados en *espacios míticos persuasivos* de la posibilidad de otro orden social; *redescripciones* que posibilitan frente a eventos críticos que jaqueen el orden existente, cuestionar sus principios. En tal sentido emergen una serie de retóricas sobre el combate a la pobreza que en nombre de los derechos sociales y las desigualdades de origen opacan el sentido de las políticas sociales. Así se hipotetiza sobre la base documental aquí revisada, que más allá de las similitudes materiales de las reformas estatales introducidas, y en particular en la implementaciones vigentes de las políticas sociales en cada uno de los tres países, éstas son posibles según diversos niveles de legitimidad de acuerdo a un acervo político previo de sus culturas políticas.

Ambos tipos de conjunciones analíticas han derivado en intentos de analizar lo político y lo económico mediante modelizaciones que ponderan uno y otro acento de la discusión, lo cual nos insta a varios interrogantes medulares ¿Cuál es el parentesco entre políticas sociales y políticas económicas? ¿Pensadas desde una estrategia de desarrollo es posible todavía pensarlas articuladas en regímenes y estados de bienestar? ¿Son las políticas sociales un gasto o una inversión social? ¿Resulta posible sostener que la deriva hacia la atención de la pobreza y las vulnerabilidades eclipsen la exclusión social ya advertida en la región? ¿Qué sucede con los derechos sociales reconocidos a los trabajadores, así como los servicios y bienes sociales desmercantilizados respecto de la ciudadanía en su conjunto? Ante tal situación se propone a continuación un examen de algunas cuestiones que han guiado y guían el debate sobre las políticas sociales.

---

arreglos institucionales que le permiten adquirir consistencia en el presente y perpetuarse en el futuro, conformando los supuestos de una cultura política determinada". Panizza, Francisco "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya", en Revista Uruguaya de Ciencia Política, núm. 13, 2002, pp. 59-93, véase p. 63.

Los estudios sobre políticas sociales y Regímenes de Bienestar

Sin duda la historización de modelos ha sido el enmarque de tipologías sobre el Estado y los regímenes de Bienestar en la región. Partiendo de aquella literatura extra regional de referencia, encontramos una definición acerca de qué es un Estado de Bienestar:

*‘Un Estado de Bienestar es un Estado en qué el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado en por lo menos tres direcciones – en primer lugar, para garantizar a individuos y familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades; en segundo lugar, para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que los individuos y sus familias puedan enfrentarse a determinadas «contingencias sociales» (por ejemplo, enfermedades, vejez o desempleo) que de lo contrario conducen a crisis familiares o individuales; en tercer lugar, asegurando a todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase los estándares más elevados de acceso a un rango convenido de servicios sociales»<sup>3</sup>.*

Si tratamos de extraer los elementos centrales del concepto vertido estamos ante una apreciación de las funciones del Estado sobre el mercado para asegurar los individuos y sus familias su reproducción social, más allá de los riesgos “naturales de la vida”, y de sostener su condición ciudadana frente al acceso de bienes colectivos. Es por estas razones que en los últimos años, los análisis practicados en la región refieren con mayor o menor grado de profundidad a la señera obra de Esping Andersen (2000). En base a una reconstrucción histórica de los modelos de regímenes de bienestar europeos ha partido de enunciar su construcción en un determinado tipo de asociación entre el Estado, el mercado y la familia. Como soporte de construcción de sus esquemas interpretativos, señala las relaciones que priman en diversos grados, de tres dimensiones nucleares: *mercantilización / desmercantilización* de los servicios sociales, lo cual significa observar cuál es *el grado en que el Estado de bienestar garantiza el derecho al acceso a un bien o servicio social*,

---

<sup>3</sup> Guisepe Messina traduce la definición de Asa Briggs, «The Welfare State in Historical Perspective», en C. Pierson y F. G. Castles (coord.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Bristol, 2006, p. 18-31, En Messina G. 2010, p. 293.

*independientemente de la participación en el mercado.* Subyace en esta dimensión cuáles serán los *bienes y servicios sociales* tendientes a ser proveídos por el Estado para *perder de modo parcial o total su carácter de mercancía*; los debates más comunes se enfrentan en torno a la educación y la salud. La segunda *dimensión refiere al estadocentrismo / residualismo* cuya comprensión alude a la *relación público/privada* en la previsión social, y al lugar que *ocupa la dependencia del individuo respecto de la familia o, inversamente, al aumento de la capacidad individuales sobre los recursos económicos, independiente de las reciprocidades familiares o conyugales*, cuya proyección hace un régimen de bienestar más *familiarista o desfamiliarista*; son estos elementos de la relación entre individuo y familia los que determinarán si estamos antes un modelo de tipo *liberal residual, conservador corporativo y socialdemócrata*, conducente a la estratificación social de las poblaciones<sup>4</sup>.

Revisados distintos diagnósticos, existe ya un amplio listado de análisis que ha tipificado y ordenado los sistemas de protección social, así como de los Estados de bienestar en la región; afirmación que sin embargo no desmerece las variaciones u corrimientos en los modos de tipificar dimensiones y relaciones con la finalidad de evaluar su pertinencia actual.

Varios son los autores que al tratar las tipologías recuperan el estudio pionero de Carmelo Mesa-Lago (2004), quién sostuvo que los países de la región compartían un proceso de convergencia hacia un mismo modelo de Estado de bienestar; hipótesis que le permitió demostrar que las diferencias observables en cada país se ajustaban más a “diferencias de grado”. Mesa-Lago muestra *‘la estratificación de la seguridad social’* en la región a partir de considerar la evolución de los sistemas de seguridad social *según un modelo de agregación de categorías ocupacionales y cobertura de riesgos*; parte de diversos factores entre los que se cuenta *la presión por intereses* de aquellos *grupos sociales más poderosos*, convergiendo hacia *un modelo piramidal en el que los estratos más favorecidos gozaban de*

---

<sup>4</sup> Draibe y Riesco (2007) realizan algunas consideraciones sobre el tratamiento comparativo del Estado de bienestar diferenciando dos versiones, ya que si por un lado los primeros análisis se realizaron *mediante conceptos generales y modelos formales o conceptos basados en la investigación empírica*, al medir *diferencias respecto de algunos pocos atributos genéricos elaborados como construcción ideal-típica, formal de restringida base empírica* (como sería el caso del modelo de Timus), se oponen otros estudios que tienden a apoyarse *en una extensa base empírica*; tales como los de tipo *N-large studies* (series de estadísticas de tiempo y cortes transversales de gran número de países en los cuales la identificación se realiza en base a algunas variables generales para buscar diferencias de niveles de desarrollo respecto *del continuo tradicional-moderno, rural-urbano o de otros semejantes*). Op. Cit., p. 19.

*mejores prestaciones sociales* mientras que una amplia base de *trabajadores informales con contribuciones insuficientes* se encontraban *totalmente desprotegidos*. En el marco de su análisis, Mesa-Lago provee una primera tipología que permite agrupar a los países latinoamericanos según “*el periodo en que introdujeron sus sistemas de seguridad social, la amplitud de los programas sociales y el grado de cobertura de la población*”; la agregación o el peso de estos factores, deviene en *países pioneros, intermedios y tardíos*.<sup>5</sup>

El segundo modelo de bienestar y sus consecuentes políticas sociales más citado en la región, fue producido por Fernando Filgueira (1998, 2005)<sup>6</sup> quien parte de tomar la tipología modélica de Andersen, e interpretara la extensión de los sistemas de prestaciones sociales en conexión al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones<sup>7</sup>. En base a este enunciado, se ubicaron a los tres países - Chile, Uruguay y Argentina- bajo un modelo bienetarista de *Universalismo Estratificado*. El eje fue referenciado en la inserción formal al mercado laboral, con altos grados de desmercantilización de bienes sociales y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. Dicha caracterización en términos de universalismo estratificado se corresponde con el tipo conservador-corporativo propuesto Esping-Andersen (2000). Como fuera ya indicado, estos países tuvieron un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar con una relativa extensión de los mecanismos de la seguridad social *a la mayor parte de la población*. El segundo grupo de países como México y Brasil, se encuadran en lo que reconocen como *Regímenes Dualísticos*, dada la heterogeneidad territorial y la baja intensidad democrática, variables conspirativas conducentes a menores niveles de protección social; una tercera tipología comprende a aquellos de *Regímenes Excluyentes* tales como algunos países

---

<sup>5</sup> Mesina cita a Mesa Lago « Hay suficiente cosas en común en las prestaciones en materia de bienestar entre los países latinoamericanos que puede argumentarse que comparten un régimen de bienestar común [...] La articulación general de Estado, mercado y hogar muestra semejanzas considerables en América Latina», en Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou, Manual de economía de la seguridad social en América Latina, CLAEH, Montevideo, 1998:122. En Mesina G. M. 2010:2943.

<sup>6</sup> Según Martínez Franzoni (2005) fue Fernando Filgueira (1998) el *primero que acercó a Esping-Andersen a la realidad latinoamericana*.

<sup>7</sup> Sin embargo, como bien precisa Filguiera (1998) si bien el modelo permitió *un importante proceso de modernización social y económica, lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo*. El autor alude que fueron los sectores urbanos incorporados al trabajo formal quienes resultaron beneficiados; mientras que quienes estaban en la economía informal, sobre todo los trabajadores rurales y los empleados en el sector servicios, estuvieron *excluidos de estos sistemas de protección*.

centroamericanos, Bolivia y Ecuador que tuvieron escasa o nula redistribución social porque se consideraron como *sistemas elitistas y excluyentes de seguridad social* como resultado, del apoderamiento elitista del Estado que prosperó a evitar *la generación de bienes colectivos* tales como la educación y la salud.

En el mismo sentido del posicionamiento anterior, el análisis realizado por Alejandro Del Valle<sup>8</sup> destaca que de la tipología realizada por Mesa Lago se puede inferir que en el primer grupo, ‘*pionero-alto*’, se encuentran los tres países que tratamos de describir Uruguay, Argentina, Chile además de situar a Brasil, Cuba y Costa Rica; caracterizados por ser los primeros países en establecer durante el primer cuarto de siglo XX los sistemas de seguridad social en la región, y también porque en estos países se logró una extensión considerable de cobertura social de sus poblaciones, *relativamente más envejecida y con una esperanza de vida mayor*, en comparación a otros países de la región; sin embargo se observa asimismo que dichos *sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero*. En el análisis propuesto por Alejandro del Valle existe una línea argumental similar entre los trabajos de Filgueira y Barba Solano (2004) quién se refirió a los regímenes de bienestar, como *universalistas, duales y excluyentes*. En el primer tipo, universalistas, se incluye a los países de esta comparación Chile, Argentina, Uruguay y se agrega Costa Rica.

También sobre el trabajo de Filgueira, sientan la base de su hipótesis Andrenacci y Repetto (2006) en torno a *la relación entre política social y ciudadanía en América Latina*. Estos autores derivan la raíz explicativa de la especificidad latinoamericana hacia *dos cuestiones*; por un lado, *las modalidades, alcance e intensidad del avance de la economía capitalista en los diferentes países* mientras que, por el otro, aducen *al modo y la cronología en que el Estado latinoamericano gestiona la política social, a partir de la primera cuestión*. Observan que desde una perspectiva evolutiva los regímenes de bienestar en el continente, se caracterizan “*por la coexistencia de fuertes diferencias en la protección social, expresada en la convivencia entre regímenes de política social realmente existentes, productores de efectos sustantivos, con regímenes de política social de acceso diferencial y estratificado, con fuertes exclusiones según áreas geográficas y ámbitos sectoriales*”. Así la inclusión

---

<sup>8</sup> Del Valle Alejandro (2010) “Comparando regímenes de bienestar en América Latina”.

social resulta *parcial y estratificada* compartida con una *exclusión social dura* reflejada en *los brutales indicadores de desigualdad de la región*. (...) por lo tanto los procesos de integración social son por ende *parciales y estratificados*. En tal sentido la política social es observada no tan solo como un *resultado* sino además como *productora incapaz de resolver las desigualdades estructurales que diera lugar a un tipo de ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios*. (Ibídem., p.11).<sup>9</sup>

Estas tipologías caracterizadoras de los regímenes de bienestar en la región devinieron transformadas por las políticas sociales implementadas durante las dos últimas décadas en América Latina, como políticas que transitaron desde un régimen de bienestar *conservador-informal* a otro *liberal-informal*; dicho cambio se produjo en base a “*la transformación del modelo sustitutivo de importaciones por un modelo orientado hacia el crecimiento del sector externo con la consecuencia del repliegue de las políticas públicas*”. Por tanto, el acercamiento en la región “*al régimen liberal del norte pero que, a diferencia de aquel, carece de programas focalizados sólidos*”, le permite sostener a Barrientos la tendencia general de transformación “*hacia un régimen liberal- informal en el continente*” (2004: 168).

Al margen de esta sumaria presentación del debate regional, interesa rescatar la reflexión brindada por Jessop sobre las modelizaciones realizadas en la región sobre la base del análisis de Esping Andersen. Deberíamos estar atentos a domesticar nuestra afición hacia la modelización en la medida que estas permitan seguir siendo modelos y no realidades. Valgan nuevamente las prevenciones del autor: *Una tercera fuente de problemas es la comprensible tendencia a la fetichización de las tipologías de Esping-Andersen (o de sus derivados) en los trabajos sobre cambios en los regímenes de bienestar. De esta forma, una gran parte de la investigación reciente se ha centrado en la cuestión de la convergencia o divergencia dentro de este patrón de regímenes de bienestar. Resulta interesante que en la actualidad*

---

<sup>9</sup> Andrenacci y Repetto marcan la evolución de la política social mediante tres periodos históricos que caracterizando al primero en el marco de *expansión de la economía capitalista, la creación de un mercado de trabajo y de homogeneización sociocultural del Estado-nación*, denominando ***política social del Estado capitalista clásico***. Durante el segundo periodo, la política social *adquiere caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social* y la denominan como ***política social del Estado social***. Finalmente argumentan que *la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo formal, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados estratificados por ingresos, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo*; todos factores conducentes a considerarla como ***política social del Estado capitalista neoclásico***. *Ibídem*, p. 17.



*sea el régimen liberal el que con frecuencia sirva como banco de pruebas empírico respecto del cual medir los cambios, incluso si se conserva la socialdemocracia como ideal normativo.* (Op. Cit., p. 55).

Bajo estas prevenciones que cuestionan como seguir considerando las definiciones del Estado de Bienestar realizadas por Andersen, a fines de los ochenta y observados los distintos modelos con sus consecuentes clasificaciones, tenemos que los tres países de referencia fueron clasificados como modelos bienetaristas de *Universalismo Estratificado (conservador-corporativo en Andersen)*, cuyo eje se referencia en la inserción formal al mercado laboral, con altos grados de desmercantilización de bienes sociales y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. Recalcando que estos tres países tuvieron también un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, vale decir “pionero alto”, en comparación con otros países de la región, ponderado por otros autores como una tendencia en alza hacia el universalismo. Sin embargo, la política social es observada no tan solo como un *resultado* sino además como *productora incapaz de resolver las desigualdades estructurales* lo cual traducido al plano político resulta en una *ciudadanía restringida y muy desigual por sectores y territorios*. También se caracteriza las reformas de política social de la década de 1990 que se corresponden con las políticas de ajuste en el marco de un modelo de “Estado neoclásico”. Definidos como *protectivos y productivos* Argentina y Uruguay, esta tipología marca la única diferencia respecto a ubicar a Chile por separado en el primer grupo de regímenes, vale decir, tan solo *productivo*.

El cambio las políticas sociales tras las políticas de ajuste en la Región.

En el marco de ciertas ideas dominantes inscriptas en el debate del “Estado como problema”, Repetto examinó aquellas tendencias *fundamentalistas que reificaban la idea del Estado mínimo*, que se fomentara en la región por los organismos internacionales durante las dos últimas décadas del pasado siglo. Esta problemática definida como central en América Latina por el autor, alude al pendular vaivén de coaliciones gobernantes por la cual se confundió y confunde, *a propósito*, la cuestión estatal con las actuaciones de los partidos gobernantes. En este contexto, una nueva misión del Estado *reducido*, según este autor, (caracterizado como *mínimo* para la literatura en general) fue revisar los objetivos, así como el gasto en políticas

sociales y “sustituirlas por políticas sociales viables, de bajo costo, cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el “combate a la pobreza”.

Desde su perspectiva, Repetto trasladó la preocupación por la *condición institucional* de las políticas públicas ya que no sólo expresan la particular configuración de estructuras, funciones y procedimientos, que rigen los aparatos y organizaciones del Estado, sino que revelan además *la particular dinámica en que se desenvuelve la acción pública*. Al tratar de dar respuesta sobre a dónde se manifiesta la capacidad estatal, sugiere desagregar varios ámbitos de intervención estatal, *en los diversos niveles de áreas, políticas, programas y proyectos*, condicionados por el lugar que ocupan los países, dado su posicionamiento en el sistema político-económico internacional. En este sentido, el régimen político y su relación tanto con sectores socioeconómicos como con actores internacionales mediatizan la interacción política que supera la estructura organizacional *administrativa y los cuadros burocráticos*.<sup>10</sup>

Así un primer elemento común subyacente a las concepciones sobre política social en los países referidos guarda estrecha relación con el cambio transnacional económico que implicaron las políticas económicas de ajustes al virar desde el desarrollismo hacia el neoliberalismo de mercado. La marcada crisis de mediados de los años ochenta en paralelo a un cambio internacional de la economía estableció un consenso e actores nacionales y organismos multilaterales sobre la necesidad de reformas, entramadas entre diagnósticos y recomendaciones macroeconómicas, aludiendo a que “*las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años '80 se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales*”(…)Se decía (casi como credo) que el desarrollo económico, el que las reformas estructurales garantizarían, haría el resto de una tarea que ya no debía ser competencia de la política social y, por ende, de la intervención estatal” mediante políticas, *diseñadas con formas de focalización extrema bajo la lógica de proyectos, debía amortiguar los impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto*” (Ibíd., pp. 12 - 13). En el mismo sentido, reconocen Andrenacci y Repetto que la responsabilidad de la

---

<sup>10</sup> Repetto toma recaudo sobre tres cuestiones por lo cual considera necesario reflexionar sobre el sistema político y económico en la geopolítica internacional y así “*remarcar la profunda incidencia que tiene el entorno global y regional en que coexisten y compiten los países*”. En Repetto Fabián (2004:10 y 15.

crisis fiscal imputada “al agotamiento de un modelo desarrollista cepalino” de fuerte intervención estatal se impuso más allá de la *“sobrada evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis”*. (2006:12).

La confluencia de ambos procesos, económicos y políticos, analizados por Midaglia y otros, supuso para los tres países del cono sur una *“pauta reformista centrada en contener el gasto público, mercantilizar aquellos servicios sociales rentables para los agentes privados y, en una versión moderada, ajustar o recalibrar las prestaciones que quedarían a cargo del Estado, revisando (...) el universo de beneficiarios y/o reconsiderando los formatos vigentes de gestión”*. Midaglia y otros (2010: 125).

Un primer nivel de discusión aparece marcado por las controversias respecto a la incidencia de ciertas modalidades de implementar políticas públicas que, bajo el auspicio de gobiernos neoliberales, durante la década de los noventa, pudieron recrearse en vistas a un pasado que lo permitía, en referencia, más claras a Argentina y Chile que a Uruguay. Si el giro internacional de fin de siglo resulta la causa eficiente del actual rumbo neoliberal se traduce en un punto del debate para varios autores, quienes se interrogan si estas medidas de ajuste y cambio de rumbo neoliberal se iniciaron en la última década de los noventa, o si por el contrario un antecedente de este rumbo político económico no comenzó antes, con las dictaduras militares, visibilizados en algunos debates para los casos de Argentina y Chile.

Tal como fuera planteado por Espinoza, Barozet y Méndez (2013)<sup>11</sup>, la dictadura chilena comenzó la aplicación de políticas neoliberales en los años setenta mucho antes que Inglaterra o en Estados Unidos. Los autores remarcan *“Lo que se denominó «ajuste estructural» en los hechos desplazó el centro de gravedad de la economía desde el Estado hacia el mercado”*. Dos consecuencias se tradujeron de este nuevo planteo de desarrollo, ya que

---

<sup>11</sup>El argumento que se esgrimía fue plantear como errónea la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones; según los autores para los militares chilenos *“los mercados nacionales protegidos nunca brindarían un desarrollo sólido y la única forma de recuperar el equilibrio era dejar que el mercado funcionara en absoluta libertad”*. El programa económico del gobierno militar chileno se caracterizó *por la privatización masiva de la economía sobre todo respecto de las empresas públicas y del sistema de salud y educación*. Así la pérdida de salarios reales, el crecimiento de desempleo, la proscripción de sindicatos, el cambio de leyes laborales a favor de los empleadores, y entrega del sistema previsional a empresas privadas constituyeron reformas calificadas rupturistas en comparación con el *sistema anterior*. En Espinoza Vicente, Barozet Emmanuelle y Méndez M. Luisa (2013), p. 170.

si por un lado la *privatización* unida a la supresión de la representación política encontraba el modo de eliminar la responsabilidad política hacia los problemas ciudadanos, dejando a los individuos que éstos resolvieran *por y en el mercado*, por otro, se arrasaba cualquier signo de justicia social que se hubiere alcanzado con anterioridad, y que como resultado amplificó el *contraste del status ciudadano (...)* siendo *sus derechos sociales reemplazados por el poder de compra*". También Susana Sottoli (2000) suscribió este antecedente cuando señaló la excepción que constituye el caso chileno por la temprana introducción de reformas durante el gobierno del exdictador Augusto Pinochet. En sus propias palabras "*Muchos de los conceptos que guiaron dichas reformas pueden ser considerados antecedentes de las nuevas tendencias, que recién más tarde se observarían en el resto de los países de América Latina*"<sup>12</sup>.

Para el caso argentino son varios los análisis que sostuvieron que la mayoría de las macro políticas económicas neoliberales fueron introducidas por el ministro de economía de la junta militar. Tal como lo descripto Mario Rapoport, al revisar comparativamente los cambios económicos del año 1976, argumentó la destrucción del modelo previo y señaló: "*la desregulación financiera y la apertura indiscriminada de la economía, que afectó a la balanza comercial y a la cuenta corriente de la balanza de pagos; (...) se produjo un fuerte proceso de desindustrialización y reprimerización de la economía. (...) a principios de 1977 se implementó una reforma que ubicaría al sector financiero en una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos, mediante su liberalización, el alza de las tasas de interés y una mayor vinculación con los mercados internacionales*" (2007:8).

Otro nivel de discusión en el sur de América Latina enfrentó cuestiones respecto al *centralismo* estatal versus estrategias de *descentralización*, *privatización* o *desmercantilización* de ciertos y bienes o servicios públicos. Se generó entonces la discusión sobre el *universalismo* y *focalización*, conducente tanto a dirimir "el quiénes" configuran el universalismo o son sujetos de la focalización de programas o políticas sociales. Tal referencia implicó el deslizamiento de la discusión hacia los fondos fiscales desde cuales se aseguraba su provisión, o desde dónde operaría el Estado los procesos de redistribución de

---

<sup>12</sup> Sottoli Susana (2000) "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", nota 1, p. 19.

las políticas sociales. Estas nuevas implementaciones de la política social sucedían en correlación estrecha con los cambios, constitucionalizados en la mayoría de los países de la región, en referencia a la equidad de género y los derechos sociales.

A partir de la última década del siglo pasado pudo observarse el viraje de las políticas sociales en las estrategias y procesos de descentralización territorial, *desestatización y focalización*, señaladas por la mayoría de los autores con diversas consecuencias y valoraciones, según sea el país de referencia. Las tensiones generadas por los procesos de *descentralización*<sup>13</sup> en el marco de la gestión de los servicios sociales, incluido el traspaso de *responsabilidad de financiamiento* a los distintos niveles jurisdiccionales en los cuales se desagrega el Estado, como son las regiones, provincias, municipios, localidades o comunas, que pueden caracterizarse por *capacidades fiscales, técnicas y políticas* diversas asume una *nueva reingeniería estatal* emergente de los diseños políticos neoliberales conocidas bajo la emblemática noción de reformas. Tal como tempranamente planteara Sottoli (2000, 2002) y con posterioridad describieran Midaglia, Castillo y Fuentes (2010), se aseguró primero con la creación de nuevos ministerios el tratamiento de la cuestión social. Así en los tres países de referencia, *una recreada institucionalidad* fue preparada para las emergentes consecuencias de las políticas de ajuste y en dicho marco prosperaron las resemantizaciones de las políticas sociales.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Al hacer referencia a **la descentralización**, “cabe preguntarse sobre el tipo y calidad de las relaciones intergubernamentales, en tanto es evidente que se requieren mejorar las instancias y los mecanismos de coordinación en tres planos: a) lo jurisdiccional; b) lo sectorial a nivel nacional o subnacional y local en forma separada”; Ver Andrenacci y Repetto, op. Cit., p.14 y 19.

<sup>14</sup>Para el caso chileno “El Ministerio de Planificación y Cooperación -MIDEPLAN- se creó en 1990 a través de la Ley 18.989, en el período de la apertura democrática y bajo el gobierno de la Concertación a cargo del presidente Patricio Aylwin. Las principales funciones adjudicadas pueden resumirse en la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo de las regiones y armonización de las iniciativas del Estado para erradicar la pobreza y combatir el desempleo (Ley 18.989, art. 1º) En la última reestructura que sufrió el MIDEPLAN a través del Decreto 95 del año 2008, se establece que tiene funciones coordinadoras de las prestaciones sociales y que su población objetivo es aquella con índices de vulnerabilidad. Asimismo, en 2004, se crea el Sistema de Protección Chile, a ser desarrollado por el MIDEPLAN (a través del Art. 6º de la Ley 19.949)”. Para el caso argentino, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado en 1999 durante el gobierno del Pste. De La Rúa mediante Decreto 438.92 (Ley de Ministerios, artículo 23 bis); de sus principales funciones destacan “la planificación, ejecución y seguimiento de las iniciativas en materia de asistencia social y la coordinación de todos los esfuerzos en materia social tanto nacional, regional como local”. El último de los ministerios creados es El Ministerio de Desarrollo Social uruguayo -MIDES- durante el primer gobierno de coalición de centroizquierda (Frente Amplio) en el año 2005 que cuenta en su estructura con una Dirección Nacional de Políticas Sociales que “preside al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”. En Midaglia C., Castillo M. y Fuentes G. (2010:141- 145)

También Fabián Repetto y Guillermo Alonso (2004) habían descripto la lógicas de las reformas descentralizadoras de los servicios sociales producidas en Argentina durante los años noventa; bajo el enmarque argumentativo de una lógica *eficienticista* tanto de gestión de los servicios como del gasto fiscal, argumento que se solapaba en la posibilidad amplificar la participación democrática al eliminar la lejanía ciudadana con el Estado central. Así si observamos los distintos procesos de descentralización en la gestión de servicios y bienes sociales, en Argentina no solo se fomentó *una mayor fragmentación de la intervención estatal ante graves problemas sociales* sino que además derivó en un traspaso jurisdiccional o “*re-centralización*” *al ámbito provincial*, afectando a *la población argentina que recibe salud, educación, vivienda y alimentación en provincias diferentes*, a desiguales niveles en *cantidad, calidad, pertinencia y sostenibilidad de su oferta de política social*. (Ibidem., p. 42). Para el caso argentino este diagnóstico encuentra actual vigencia y a la fecha de estas consideraciones, resulta preocupante la nueva reingeniería que está sucediendo por la cual se ha reestructurado la cantidad de ministerios existentes en el marco de los acuerdos con el Banco Mundial. Reabsorbidos algunos, tal es el caso del Ministerio de salud en el de Desarrollo Social y el clásico Ministerio de Trabajo en el Ministerio Producción y magnificados otros, tal es el caso de un gran Ministerio de Desarrollo Social cuyo eje es la asistencia social tras la retórica del combate a la pobreza. Frente a estos hechos, puede hipotetizarse nuevos cambios en el rumbo de las políticas sociales que dejarían ser aquellas configuraciones.

En un documento previo Repetto (2004) también había señalado a la focalización como estrategia dominante que limitaba la concepción de la política social a la lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza o indigencia. Este enfoque inspirado en la restricción de los recursos fiscales se fundamentó en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, particularmente a la forma en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y mejor organizados. En la agenda de reformas de la “*institucionalidad social*” emergieron con fuerza tres mecanismos de focalización: *individual, por grupo vulnerable o por ámbito territorial*.

Por su parte, también Ana Sojo (2007) entre otros autores, ya había descripto el desplazamiento conceptual de la estrategia de focalización suscripta en la década de los años 80. La crítica de la autora apuntaba a señalar el carácter reduccionista conceptual, así como

la importancia de sus consecuencias políticas en aquellas propuestas reformistas formuladas por algunos gobiernos de la región a instancias de organismos internacionales tales como el Banco Mundial. Estas reformas identificaban *sistemáticamente elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. (...) el reduccionismo articulado desde una perspectiva global sobre política social* resultaba atractivo en su simpleza, *en aquel tiempo ortodoxo del ajuste estructural* (p.114).<sup>15</sup> La autora consideraba la relevancia del tratamiento por *el giro hacia una focalización reduccionista* y mediante ejemplos de su aplicación, señaló el caso chileno: “*En la visión conservadora en América Latina, las políticas de focalización implantadas en Chile durante la dictadura militar se constituyeron en paradigmas de la política social. Hay que tener presente que tal concepción y experiencia se daban en uno de los países de la región donde el Estado de bienestar había logrado un desarrollo significativo hasta inicios de los años 1970 y que, por lo tanto, había requerido sendas reformas de los sectores sociales para las cuales la focalización cumplió un papel subordinado*”. (Sojo Ana, 2007:115).

La focalización como estrategia de las políticas sociales en curso, puede observarse actualmente en el instrumento diseñado como Ficha de Protección Social (FPS)<sup>16</sup>; del mismo modo en la lógica sistémica de la política social uruguaya que recoge información sobre *la vulnerabilidad de una familia o el riesgo de caer en pobreza*, lo cual permite determinar *el acceso a prestaciones o programas sociales* gubernamentales. De distinta manera se procede en Argentina por vía Asignación Universal por Hijo (AUH) surgida al calor del debate regional sobre las políticas de transferencia de ingreso condicionadas (TCM) que acumuló *per se* señalamientos diversos. Si bien el cúmulo de revisiones supera los marcos de esta presentación, debe sin embargo precisarse que la aludida política practicada en Argentina amplificó la base de la protección social clásica de los trabajadores formales hacia los

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, Franco propuso la focalización como instrumento, postulado y principio orientador fundamental de la política social, en reemplazo de las “políticas generales” y “tradicionales”, que tendían a ser de alto costo y bajo impacto en los sectores más afectados y habían fracasado en su intento de llegar a los pobres; estimaba que la focalización, por el contrario, permitía hacer un uso más racional de los recursos públicos En Sojo A., p. 115 y 117.

<sup>16</sup> El MDS es el responsable de aplicar la Ficha de Protección Social (FPS), mientras que el levantamiento de las encuestas, la digitación, verificación y revisión de la información es tarea del municipio (Larrañaga et al., 2014). El formulario se estructura en 5 ámbitos, que cubren 21 tipos de recursos mediante 57 variables descriptivas. Para realizar el diagnóstico, la encuesta se dirige al miembro de la familia que firmó la carta de compromiso. Las respuestas dependen en exclusiva de la declaración del entrevistado y el gestor familiar no dispone de recursos para verificar y confirmar su veracidad. Véase Anexo en donde se describe el programa.

informales o desempleados, tomando como base las familias con hijos menores o discapacitados y con posterioridad agregó a las madres adolescentes.<sup>17</sup>

Valga como ejemplo el caso de la aplicación de políticas de transferencia de ingreso condicionadas (TCM) en los tres países de la región cuyo *parecido de familia* pondera sin embargo diferentes escalas de complejidad analítica, resultando a veces una homogenización forzada en diversos niveles de especificidades. Lo que puede observarse es el diferente impacto político logrado por estas implementaciones en cada uno de los tres países de referencia, en términos de su incorporación a un sistema de protección social integrado, al parecer logrado en Chile y en Uruguay más que en Argentina, no obstante reconocer que la posibilidad sistémica de la política social guarde relación con el tamaño y régimen político de cada uno de los países. Este comentario tampoco implica evaluar sino tan solo apunta a mantener el horizonte descriptivo inicial, marcando similitudes y diferencias de los cambios en las implementaciones de políticas sociales en los tres países.

La misma expansión de las asignaciones familiares fue realizada respecto del sistema de pensiones al ampliar la cobertura *no contributiva* a amplios sectores poblacionales para los casos de Argentina y Uruguay. Para Alonso y Di Costa (2011)<sup>18</sup> la gestión kirchnerista de las políticas sociales mediante el “Plan de Inclusión Previsional” y la re-estatización de los fondos previsionales pudo plantear “una reforma a la reforma” de los años 90’s, caracterizada por *sucesivos aumentos de la jubilación mínima, ampliación de la cobertura* a través Plan de Inclusión Previsional (moratoria), la Ley de Opcionalidad (2007) y la Ley de Movilidad Jubilatoria<sup>19</sup>. Ambas políticas continúan vigentes, pero sin la articulación con

---

<sup>17</sup> Tales “universalidades” han sido criticadas en diferentes circuitos de debate Abramovich (2002, 2006, 2009) y Pautassi (2010, 2012, 2013). Una crítica realizada por Horacio Etchichury (2015) ha sostenido la inviabilidad de considerar “universal” el reconocimiento de derechos sujeto a condicionalidades de salud y educación en las políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo; bajo el argumento que no existen reconocimientos de derechos con condiciones. En tal sentido desde otro ángulo Garcés (2017) ha propuesto que a la par de intervención estatal, su implementación está mediada por “*el cumplimiento de obligaciones de los padres (...) Siendo derechos y deberes son generales para todos los ciudadanos, no hay “deberes y derechos diferenciados”*”; por lo cual resulta posible observar este tipo de implementaciones “*como un instrumento de regulación social, en el control del cumplimiento de los deberes paternos*”; tipo de regulación social estatal muy usado en los modelos escandinavos Garcés Laura E. (2017) “Las políticas de transferencia de ingresos condicionadas en América Latina: una mirada relacional de análisis”. Socied. em Deb. (Pelotas), v. 24, n. 1, p. 76-92, jan./abr. 2018. ISSN: 2317-0204, p. 77.

<sup>18</sup> Los autores referencian los diversos tratamientos de la temática en Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Barbeito y Lo Vuolo (1995), Bertranou, Grushka y Rofman (2001), Goldberg y Lo Vuolo (2005), y Mesa-Lago (2009).

<sup>19</sup> La nacionalización de diciembre de 2008 (Ley 26425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto. En 2007 se dicta Ley



otras políticas de educación, salud y previsión social que han sido desmanteladas, dejando de componer un sistema articulado de políticas públicas. En un gobierno de marcada ruptura con el anterior, que emulando a sus pares chilenos ha convertido al ciudadano en un cautivo del mercado si es que ya se encuentra en el mercado, o en un paria si es que no se encuentra en él. La diferencia en la proporcionalidad poblacional que a la que se dirige el combate a la pobreza en ambos países se ilustra por sí misma, y junto a esta también se visualiza la diferencia de consenso político articulado entre la concertación chilena y sus opositores. Es aquí en donde es posible diferenciar Estado de gobierno.

Para el caso chileno, Claudia Robles (2011) ha planteado que la reforma previsional aprobada en marzo de 2008 incorporó una serie de transformaciones y mecanismos al funcionamiento del sistema previsional con un énfasis especial en la articulación entre los componentes contributivo y no contributivo, en aras de sustentar *la equidad en el acceso a la protección social*. Fundada en “*un triple pilar en materia previsional* compuesto por la *capitalización individual obligatoria (pilar contributivo)*, el *de ahorro previsional voluntario (APV) (pilar voluntario)* y el *sistema de pensiones solidarias (SPS) (pilar solidario)*”, argumenta la autora (Robles, 2011: 33). En la actualidad un murmullo recorre el debate político coyuntural en la región y parece indicar el viraje de los sistemas previsionales de los trabajadores formalizados en el mercado laboral hacia un sistema mixto público- privado como el chileno, al menos parece ser el rumbo próximo de los actuales gobiernos en los casos de Brasil y Argentina.

#### Derechos del cuidado Familia y Género

A mitad de la primera década de este siglo, los análisis sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos tomaron un fuerte rumbo para incorporar la perspectiva de género y visibilizar de este modo el trabajo de reproducción social no remunerado del núcleo familiar; destacan en ese plano, los análisis pioneros realizados por Martínez Franzoni (2005, 2008), Sonia Draibe y Manuel Riesco (2006), Arraigada (2005) entre otros; con posterioridad se expandirán amplificando el campo. En dicho marco, Juan M. Cerdá (2018) señala que los

---

26222 propiciando *la posibilidad de volver al subsistema de reparto*. En 2008 mediante Ley 26417 se establece que los haberes del sistema de reparto serán ajustados dos veces por año, con base en la evolución de los salarios y la recaudación de recursos tributarios destinados al pago de prestaciones previsionales. Tal mecanismo se aplicó por primera vez en marzo de 2009, citado por Alonso y Di Vita, Alonso y Di Costa, 2011: 41- 42.

primeros estudios, partían desde la concepción de la “economía del cuidado” para criticar a la literatura existente sobre los “regímenes de bienestar” por un lado, mientras que cruzaban sus preocupaciones con otras temáticas tales como la perspectiva de género, infancias, familia y políticas sociales; por otro, indica este autor, es posible pensar en una doble ruptura ya que si en el marco de la concepción del trabajo se contemplaba a las tareas de cuidado dentro (o fuera) del hogar, por otro se daba paso a la preocupación feminista por la “organización social del cuidado”(Faur, 2014)<sup>20</sup>. Para Martínez Franzoni, el foco pertinente precisa de investigar el trabajo no remunerado del núcleo familiar como característica regional de una tradicional división del trabajo por género; de este objetivo se desprende vislumbrar *el trabajo de cuidados* que suple las deficiencias y/o ausencias del sector público.<sup>21</sup> La autora analiza dieciocho países de la región y toma como dimensiones de análisis el *acceso al mercado laboral e ingresos*, la *participación relativa de las familias*, las *políticas públicas y el mercado*; el *desempeño del régimen*, en el marco de *condiciones sociodemográficas y socioeconómicas*, factores todos que le permiten inferir cuatro regímenes de bienestar; caracterizado el primero como *productivista-informal* que contempla los casos de Argentina y Chile, un segundo *proteccionista-informal* en el cual agrupa a Brasil, Panamá, Uruguay, Costa Rica y México; un tercero de características *informal asistencial* en el que incluye a países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana; y por último un cuarto grupo *altamente informal* en el cual ubica a Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá.

---

<sup>20</sup> Cerdá presenta algunos de los trabajos que se pueden mencionar en este sentido son: Esquivel, Valeria (2011) Economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Panamá, Panamá: PNUD. Esquivel, V. (2012) “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”; en La Economía Feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. Santo Domingo: ONU Mujeres; Faur, E. (2014) El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; Marco Navarro, F. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado. En: Montañó Virreira, C. y C. Calderón Magana (coords.) El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo. Serie Cuadernos de la CEPAL. N° 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>21</sup> Martínez Franzoni (2005,2007) parte de considerar como en los países de América Latina existe un grado alto en la frecuencia que hace imposible el acceso al mercado y a los servicios públicos de grandes grupos poblacionales, revelando las múltiples estrategias de carácter familiar o comunitario para dicha provisión. Entre las cuales se destacan la permanente combinación que realizan las mujeres entre el trabajo del cuidado de las familias y su participación en mercados laborales no regulados e informales como lo es la economía de servicios.

La complejidad del bienestar en el marco de las desigualdades sociales, en las cuales el cuidado es traducido en derechos sociales, permite plantear el cuidado como un campo de conocimiento, definido por tres elementos: tiempo y dinero para posibilitar el cuidado y servicios posibles del mismo. En un trabajo clásico sobre el área, Borderías, Carrasco y Torns presentaron la sutil diferencia terminológica en el empleo del término *cuidado (care)*, respecto al uso del concepto *de servicios de cuidados, de servicios de atención o del trabajo de cuidados (que a veces se incluye en el trabajo doméstico familiar o trabajo de reproducción)*. Pensando que el empleo de tan diferentes modos de aludir implica resaltar que *no necesariamente se alude al mismo proceso*, para lo cual proponen la precaución del uso del término *cuidado* que, si bien evita *la denominación de trabajo*, vuelve *más vulnerable su identificación con <la mística del cuidado>*.

Más allá de la tradicional distinción entre población económicamente activa e inactiva, en su análisis de la protección social en la región, Chechini destaca el sector poblacional “*dependiente*” dado que aun estando en edades productivas, no se encuentran insertos en el mercado laboral o están en condiciones de precarización laboral. Esta población “depende” entonces de los trabajadores insertos sea en sectores de media o alta productividad, para los cuales la familia o el Estado, necesitarían transferirles recursos para satisfacer su consumo; en base a ello distingue tres situaciones, asociadas al vínculo de las personas con el mercado de trabajo. A diferencia del planteo de Chechini, las autoras españolas, Borderías, Carrasco y Torns proponen en cambio que la invisibilidad del nexo refiere “*al desplazamiento de costes desde la producción capitalista hacia la esfera doméstica. Estos costes tienen que ver fundamentalmente con la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población*”. A la par sustentan, suplantando dependencia por *interdependencia* y no observar solo los cuidados materiales sino también aquel tiempo empleado en la formación y el acompañamiento subjetivo.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Borderías C., Carrasco C. y Torns T. (2011) plantean al respecto que Los servicios de cuidados o de atención, en general, hacen referencia a servicios públicos o trabajos mercantilizados; en cambio, el trabajo de cuidados se utiliza más para referirse a un trabajo que se realiza desde los hogares, orientados a las personas del hogar o de la familia y no remunerados monetariamente. (...) La idea de reproducción social incluye naturalmente la reproducción y subsistencia de toda la población y no solo de la fuerza de trabajo. Incluye particularmente aquella parte de la población habitualmente denominada como dependiente. (...) La dependencia humana -de mujeres y hombres- no es algo específico de determinados grupos de población, sino que es la representación de la vulnerabilidad de las personas. (...) De ahí que, más que la dicotomía independencia/dependencia, se debería sostener **la idea de interdependencia**, ya que todas las personas son social y humanamente

El diagnóstico realizado por quienes ha indagado acerca de los modelos de cuidado en la región afirman que en los Estados de bienestar en América Latina existe escasa “desmercantilización” y casi ninguna “desfamiliarización” ya que dichos regímenes de bienestar no solo combinan estratificaciones de clase sino de género, en términos de haberse constituido en base a un patrón de trabajo masculino proveedor y mujer reproductora y cuidadora. Según Martínez Franzoni (2005) se puede encontrar dos subgrupos dentro de los regímenes de estado de bienestar de proveedor único, por un lado, uno de corte más estatal como sería los casos de Uruguay y Costa Rica mientras que en un segundo grupo de corte más liberal se encontrarían los los casos de Argentina, Chile y México con *un desplazamiento desde el Estado hacia la prestación privada de servicios*.

En el marco de las políticas sociales actuales en Chile, la familia es ponderada en un rol de centralidad más que el género, a pesar de su incorporación en la reforma previsional tal como fuera planteado por Claudia Robles (2011); mientras que en Uruguay el género ha sido abordado con mayor especificidad, la tendencia parece sugerir que la perspectiva de género resulta ineludible en la configuración de las políticas en la región. En Argentina el debate sigue vigente en términos de polarizaciones entre la perspectiva de género y la familia, discutido originariamente por Laura Pautassi (2014) en referencia a la responsabilización de las madres receptoras de los beneficios de la asignación universal de sus hijos (AUH).

Como han apreciado Rubilar et al. (2017), la implementación de un sistema de protección social en Chile en lo que va del siglo, ha sido más bien un camino progresivo, y aún en desarrollo, transitando *desde una lógica subsidiaria y focalizada hacia una perspectiva universal; su énfasis en los derechos ha tenido como correlato un fuerte respaldo jurídico en el establecimiento de garantías mínimas para ámbitos de salud, trabajo, seguridad laboral, incapacidad y vejez*. Asimismo, las autoras en su análisis desde las relaciones entre protección social y ciudadanía describen que existen todavía *derechos económicos y sociales que aún no considerados en este esquema de protección, lo que se traduce en el desarrollo de una ciudadanía social incompleta o parcialmente garantizada*. Tal es el caso de la

---

interdependientes y requieren distintos cuidados según el momento del ciclo vital.(...) En determinados periodos las personas pueden ser más dependientes biológica o económicamente y requerir más cuidados emocionales. Ibid., pp. 71 y 53.

educación con una fuerte demanda social desde 2011, o el acceso a la vivienda. (Rubilar et. Al, 2017: 23-24).

### Reflexiones finales

Se ha tratado de desplegar las múltiples proble/temáticas, analíticamente ponderadas según los diversos análisis, inseparables de los contextos históricos de sus emergencias. El amplio y renovado campo de debate se desprende de la extensión bibliográfica aun de aquella que no fuera consignada en estos antecedentes. En cada eje de análisis se han señalado los aportes más clásicos sin dejar de presentar novedosos desafíos que nos proponen alternativas fructíferas a los efectos de un necesario re-encuadre de las políticas sociales y los diagnósticos previos. En sus expresiones teóricas y distintos abordajes metodológicos, confluye una diversidad diagnóstica con matices técnicos y académicos que amplifica las posibilidades de discusión y potencian la capacidad de contribución para visibilizar alternativas posibles. Así, aunque el contexto sociopolítico y económico actual haya variado si las situaciones políticas y económicas se mantienen, nuevamente se tomarán los mismos cursos de acción política, implicando un desdibujamiento de los imaginarios sociopolíticos democráticos. Aún en sus especificidades en cada uno de los tres países, estas políticas se traman con condiciones de bienestar respecto de ciudadanas y ciudadanos que siguen teniendo un acceso diferenciado al mismo según las territorialidades asumidas, en referencia a los contrastes que a simple vista presentan las comunidades rurales o ciudades medianas y chicas, respecto de los grandes centros urbanos, y a la creciente desigualdad de estas respecto de sus zonas marginales o periféricas.

Asimismo no puede dejar de sostenerse lo enunciado por un conjunto mayoritario de autores sobre el cambio de rumbo de las políticas sociales de la región, desde sociedades salariales a sociedades en las cuales la condición salarial se torna esquivada respecto a importantes porcentajes poblacionales; las consecuentes diferenciaciones internas en cada país respecto de la dimensión urbano/rural como una macro dimensión que posiciona el alcance del bienestar en términos de la formalidad o informalidad de las inserciones laborales, la provisión de seguridad social y el avance de las cuestiones de género y cuidado. Esta precondition conduce a sostener la inviabilidad de enunciar políticas sociales sin reconocer los cambios de rumbo de proyectos político-económicos, cuyos ejes de ingreso-egreso fiscal han mutado respecto a lo que podría considerarse en ciclos previos “políticas económicas

keynesianas”. Y más aún, cuando en un marco de políticas neoliberales pro-mercado se augura la desmercantilización de servicios y principios redistributivos estatales en un ciclo expansivo, reestructurador del empleo público y privado, vía asistencia social para contener el orden social de las consecuencias de las políticas económicas, hoy aplicadas en el extremo sur de la región.

*Reformas y Contrareformas* de las políticas sociales durante lo que va de este siglo son convergentes con nuevas institucionalidades estatales, desafiadas por la actitud ciudadana que lucha por educación pública o mayor igualdad de género o en el marco de discursos políticos de amplificación de los derechos sociales, interpelan las actuales implementaciones acerca de la resemantización de las políticas sociales. Mientras esto acontece con alguna ganancia de las luchas ciudadanas, la marca de la focalización diseñada como sistema en el orden social chileno o como estrategia de sacar y poner a los beneficiarios argentinos de políticas sociales del ciclo político previo o en la dualización uruguaya observada por los analistas, muestran visiblemente el cambio de rumbo hacia otros planos de discusión que los sostenidos por la señera obra de Andersen, base de la mayoría de los análisis registrados en la Región. g

Este *racconto* de antecedentes tiene por finalidad pasar en un segundo momento a revisar el campo de los indicadores empíricos de las implementaciones de las políticas sociales; por ello cabría recuperar una vieja pregunta que realizara Fernanda Beigel (2006) sobre las teorías de la dependencia “¿vida, muerte o resurrección” en nuestro caso de cuál visión y/o conceptualización de las políticas sociales? En buena medida esta autora señalaba como finalidad de su ensayo la tarea “de desocultar la heterogeneidad de los aportes” para resituar una posible mirada retrospectiva y posicionar una prospectiva. Aludo en tal sentido a la diferente visión que se puede tener respecto del *pasado/futuro* de las políticas sociales implementadas en la región, sin un halo de misticismo universalista que oculte la *heterogeneidad interior del bienestar* en cada país, perdido a veces en los promedios estadísticos generales de ciertos análisis comparativos, así como en el uso de una retórica política que usa a los derechos sociales, el género o el cuidado para esconder la desigualdad de bienestar imperante. Es tal vez por esta razón, y tomando las consideraciones críticas

realizadas por Mesa Lago (2002) la necesidad de atender al clivaje micro, meso y macro necesario de resguardar en futuras pretensiones comparativas.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (comp.) (2010): *La medición de derechos en las políticas sociales*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta.
- ANTÍA Florencia (2012) ¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre.
- BORDERÍAS Cristina, CARRASCO Cristina y TORNOS Teresa (2011) *El trabajo de cuidados: Antecedentes históricos y debates actuales*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- CERDÁ Juan Manuel (2018) “Empleo y Seguridad Social en Argentina. Una revisión de la bibliografía”. En Llovet I. y Scarponetti P. (2018) *Condiciones de vida en la Argentina contemporánea. Un estado del arte de su estudio desde la perspectiva de las ciencias sociales en los albores del siglo XXI (2000-2012)*. pp. 118-142
- CECCHINI, Simone, FILGUEIRA, Fernando y ROBLES, Claudia. (2014) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales N° 202. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CECCHINI Simone, VARGAS Luis Hernán (2014) Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. REC, Revista de Economía Crítica, n°18, segundo semestre 2014, ISSN 2013-5254, pp. 113-135.
- DANANI, Claudia; HINTZE, Susana (2010) “Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo”. En Revista Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, diciembre, pp. 18-29 Colombia, Bucaramanga : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11017129003>
- DEL VALLE Alejandro (2010) Comparando regímenes de bienestar en América Latina, pp.61-76 Published by CEDLA – Centre for Latin American Research and Documentation | Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Amsterdam; ISSN 0924-0608; [www.cedla.uva.nl](http://www.cedla.uva.nl)
- ESPINOZA Vicente, BAROZET Emmanuelle, MÉNDEZ M. Luisa (2013) “Estratificación y movilización social bajo el modelo neoliberal: el caso de Chile”. En Revista Lavboratorio, N° 25, Año 14, ISSN 15156370, pp. 169-191.
- FILGUEIRA Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”. En Roberts, Brian (coords) *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC. (pp. 71- 116).
- FILGUEIRA Fernando, MOLINA Carlos G., PAPADÓPULOS Jorge y TOBAR Federico (2006) Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En Molina Carlos Gerardo, editor: *Universalismo básico Una nueva política social para América Latina* México: Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta Washington, D.C. ISBN: 1597820342 pp. 25-55
- FILGUEIRA, Fernando, RODRÍGUEZ Federico, RAFANIELLO, Claudia, LIJTENSTEIN Sergio y ALEGRE Pablo (2005) Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado por. Revista Prisma N° 21-UCU.
- GRASSI, Estela (2012) “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, en *e-l@tina.Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 10, n° 39, Buenos Aires, abril-junio, pp. 5-33. <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- JESSOP Robert (2009) *El Futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata, revisión técnica de Juan Carlos Monedero.
- LARRAÑAGA Osvaldo, CONTRERAS Dante y CABEZAS Dante (2015) “Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar” Documento de Trabajo PNUD, Marzo.

- MARTINEZ FRANZONI, Juliana y SANCHEZ-ANCOCHEA, Diego (2013). La construcción de universalismo y sus contradicciones: Lecciones de los servicios de salud en Costa Rica, 1940-2011. *Rev. Urug. Cienc. Polít.* [online]. vol.22, pp. 55-74.
- MARTINEZ FRANZONI Juliana (2007) Regímenes de bienestar en América Latina. Madrid: Fundación Carolina ceALCI, Documento de Trabajo N°11.
- MESA LAGO Carmelo (2015) Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: el caso de Chile. En revista *Política y Sociedad* ISSN: 1130-8001 Vol. 52, Núm. 3, pp. 719-739.
- MIDAGLIA Carmen y ANTIA Florencia (2007) “La Izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16. 2007. pp. 131-157. ISSN 0797 9789.
- MONTAÑO VIRREIRA C., CALDERON MAGAÑA C., coords. (2010) *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*. Serie Cuadernos de la CEPAL. N° 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MESSINA Giuseppe Manuel (2010) “El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino”. En Rey Tristán, Eduardo; Calvo González, Patricia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep., 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2932-2952, 2010, Cursos e Congresos; 196. HAL Id: halshs-00532782 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532782>.
- PANIZZA, Francisco "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, 2002, pp. 59-93.
- RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO CLAUDIA (2005) “Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros”, en P Meller (ed): *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*, Santiago: Taurus.
- RAPOPORT Mario (2007) Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. Nación - Región - Provincia en Argentina, 2007, No. 1. Disponible en [ffyl1.uncu.edu.ar](http://ffyl1.uncu.edu.ar)
- REPETTO Fabián (2009, julio-diciembre). La historia reciente de la política social argentina: ¿es posible la redistribución? Revista Serviço Social, 12(1), 89-121. Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Serviço Social. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/repetto-2009-lahistoria-reciente-de-la-polc3adtica-social-argentina-es-posible-la-redistribuc3b3n.pdf>
- RUBILAR Gabriela y Olaya Grau M. (2017) Direcciones y derroteros de la Protección Social en Chile: Análisis del proceso de reconstrucción de una ciudadanía basada en derechos. RUMBOS TS, año XII, N° 15, 2017. ISSN ED. IMPRESA 0718- 4182 / ED. EN LÍNEA 0719-7721, pp. 11-37
- SALVIA Agustín et al. (2016) informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina, Serie Bicentenario (2010-2016), Año I (Salvia et al., 2016).
- SCARPONETTI Patricia (2018) Políticas Sociales en el siglo XXI. Notas analíticas para observaciones comparativas entre Uruguay, Chile y Argentina. Serie *Working Papers*. INCASI
- SOLDANO Daniela y ANDRENACCI Luciano (2006) Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.
- SOTTOLI Susana (2000) La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. En *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 68, April 2000. Pp.3-221.